

**Melina de Souza Rocha Lukic**

**JURUÁ – FGV DIREITO RIO**

# **REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL**

**Ideias, Interesses e Instituições**

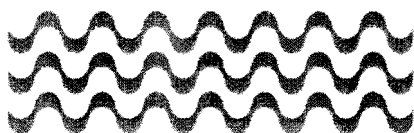
Curitiba  
Juruá Editora  
2014

---

Visite nossos sites na Internet  
[www.jurua.com.br](http://www.jurua.com.br) e  
[www.editorialjurua.com](http://www.editorialjurua.com)  
e-mail: [editora@jurua.com.br](mailto:editora@jurua.com.br)

---

 **FGV DIREITO RIO**



**ISBN: 978-85-362-4938-4**

**JURUA**  
EDITORA

**Brasil** – Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê – Fone: (41) 4009-3900  
Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 80.030-475 – Curitiba – Paraná – Brasil  
**Europa** – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –  
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

**Editor:** José Ermani de Carvalho Pacheco

---

Lukic, Melina de Souza Rocha.

L954      Reforma tributária no Brasil: ideias, interesses e  
instituições./ Melina de Souza Rocha Lukic./ Curitiba:  
Juruá, 2014.  
476p.

1. Reforma tributária – Brasil. 2. Direito tributário.  
I. Título.

CDD 343.252 (22.ed.)  
CDU 336.2.01

000240

---

# SUMÁRIO

---

<b>ABREVIATURAS</b> .....	19
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	23
1 A Tributação como Objeto da Ciência Política .....	24
1.1 A tributação como fato social e político .....	24
1.2 A tributação nos trabalhos da sociologia e da ciência política.....	27
2 Pensar a Tributação como uma Política Pública .....	35
2.1 A construção do objeto de estudo a partir das ideias e das dimensões da mudança .....	37
2.2 Interesses e instituições: pontos negligenciados pela abordagem cognitiva?.....	69
2.3 Metodologia e organização dos desenvolvimentos.....	94
<b>CAPÍTULO 1 – A CRISE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: QUAIS RAZÕES PARA A MUDANÇA?</b> .....	97
<b>SEÇÃO 1 – CRISE DE UM PARADIGMA: O FRACASSO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO</b> .....	102
1 As Razões da Crise do Paradigma Centralista e as Mudanças pelos Instrumentos .....	106
1.1 A centralização das competências tributárias .....	107
1.2 A centralização das receitas fiscais.....	108
2 Os Problemas Ligados à Justiça Tributária; Garantias aos Contribuintes .....	116
2.1 A questão da justiça tributária.....	116
2.2 As garantias dos contribuintes .....	121
<b>SEÇÃO 2 – A ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE ATORES E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES</b> .....	124
1 Os Municípios Devem Tributar? .....	125

1.1	Os cidadãos vivem nos Municípios.....	125
1.2	Os Municípios não arrecadam.....	128
2	As Coalizões dos Estados e Outros Grupos de Interesse: o Desafio de Conciliar Interesses Opostos.....	132
2.1	Os interesses regionais nas coalizões dos Estados .....	132
2.2	Os outros grupos de interesse ocupam apenas um papel marginal .....	135
3	Conclusão.....	139

## **CAPÍTULO 2 – PROPOSTAS DE REFORMA E GÊNESE DO PARADIGMA DA TRIBUTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 141**

SEÇÃO 1 – AS DUAS CORRENTES DE PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA .....		144
1	O Projeto IPEA-SEPLAN: uma Mudança Radical do Sistema .....	145
1.1	Os princípios do projeto IPEA e a repartição das competências .....	146
1.2	O sistema de compartilhamento de receitas fiscais.....	150
2	Os Projetos Afonso Arinos e IASP: Alterações Pontuais? .....	155
2.1	Os princípios dos projetos e a repartição das competências .....	156
2.2	O sistema de partilha das receitas fiscais e a comparação entre os projetos .....	160
SEÇÃO 2 – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO NOVO PARADIGMA NA CONSTITUIÇÃO: ENTRE O CONFLITO E O CONSENSO? .....		166
3	Disputas, Negociações e Acordos nas Comissões: um Consenso Ambíguo? .....	167
3.1	A agregação de interesses na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas .....	167
3.2	A cristalização dos interesses dos Estados e Municípios na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.....	177
4	A Etapa Final das Discussões e a Oposição da União ao Projeto.....	184
4.1	O confronto entre as partes da Federação dentro da Comissão de Sistematização.....	184
4.2	A etapa final das discussões: o sucesso do paradigma descentralista .....	190
5	Conclusão.....	205

### **CAPÍTULO 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DO PARADIGMA E A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ECONÔMICO NA TRIBUTAÇÃO: NO CAMINHO DE UMA RECENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA?..... 209**

#### **SEÇÃO 1 – O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO NA ESTABILIZAÇÃO E ABERTURA ECONÔMICA.....216**

- 1 A Estabilização Econômica, a Nova Palavra de Ordem para a Tributação .....217
  - 1.1 A tributação nas tentativas de estabilização.....217
  - 1.2 O Plano Real e seus efeitos sobre a tributação.....221
- 2 A Abertura Comercial e as Questões em Torno da Lei Kandir.....225
  - 2.1 As questões de abertura e as discussões sobre a Lei Kandir.....225
  - 2.2 Implementação e modificação da Lei Kandir .....231

#### **SEÇÃO 2 – O PESO DAS CRISES INTERNACIONAIS E O QUADRO JURÍDICO PARA O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....234**

- 3 A Influência das Crises Internacionais Sobre a Tributação.....235
  - 3.1 O contexto econômico antes da crise e os acordos com organizações internacionais .....236
  - 3.2 O impacto do Programa de Estabilidade Fiscal sobre a tributação.....237
- 4 O Quadro Jurídico para o Ajuste das Finanças Públicas: a Lei de Responsabilidade Fiscal .....241
  - 4.1 As questões surgidas com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal .....242
  - 4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal entre crítica e realização .....248
- 5 Conclusão.....252

### **CAPÍTULO 4 – AS TENTATIVAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA DE COLLOR A CARDOSO.....255**

#### **SEÇÃO 1 – AS PRIMEIRAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA E A EMERGÊNCIA DA COALIZÃO EMPRESARIAL .....256**

- 1 A Proposta de Reforma do Governo Collor e o Processo de Reforma Constitucional.....257
  - 1.1 As questões da proposta Collor.....257
  - 1.2 Os debates da reforma no âmbito da revisão constitucional .....260
- 2 Emergência e Propostas da Coalizão Empresarial .....262
  - 2.1 O Nascimento da Coalizão Empresarial .....262

2.2 A proposta da FIESP-CUT: a reação dos atores econômicos e sociais .....	264
SEÇÃO 2 – A PROPOSTA DE REFORMA DO GOVERNO FHC .....	269
3 A Primeira Proposta de Reforma do Governo FHC .....	269
3.1 Os Princípios e os Principais Desafios da PEC 175/95 .....	269
3.2 Os conflitos de interesses e a busca de consenso em torno da PEC 175/95 .....	275
4 O Conflito Entre o Governo Federal e o Congresso: o Fracasso da Reforma.....	283
4.1 O fracasso da proposta em razão do contexto de crise.....	284
4.2 A Comissão Tripartite e a última proposta do governo: um consenso ainda difícil.....	294
5 Conclusão.....	303

## **CAPÍTULO 5 – O GOVERNO LULA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA? .....**

307

SEÇÃO 1 – A CHEGADA AO PODER, A CONTINUIDADE DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA E AS PRIMEIRAS PROPOSTAS DE REFORMA DE LULA .....	309
---	-----

1 Lula: Presidente do Consenso e da Continuidade.....	309
1.1 A chegada de Lula e a reforma tributária: o Presidente de consenso?.....	310
1.2 A continuidade da política fiscal e tributária de Lula .....	314
2 A Primeira Proposta de Reforma: Mudanças Pontuais para Garantir a Estabilidade .....	320
2.1 As tentativas de consenso na primeira proposta de reforma tributária.....	321
2.2 O fracasso da reforma devido ao conflito de interesse.....	329

SEÇÃO 2 – A MUDANÇA NA POLÍTICA FISCAL E TRIBUTÁRIA E A SEGUNDA TENTATIVA DE REFORMA: UM PONTO DE VIRAGEM NO PARADIGMA DA TRIBUTAÇÃO? .....	336
---	-----

3 As Mudanças na Política Fiscal e Tributária sob o Governo Lula e Dilma: do Neoliberalismo ao Desenvolvimentismo? .....	336
3.1 As disputas em torno da mudança da política tributária .....	336
3.2 O retorno do investimento público e as desonerações tributárias do “Plano de Aceleração do Crescimento” (PAC).....	337

4	A Última Proposta de Reforma Tributária de Lula: o Poder de Veto de Alguns Estados .....	344
4.1	A PEC 233/08 e a construção de um consenso de interesses divergentes .....	344
4.2	Oposições na tramitação da PEC 233/08 .....	351
5	Conclusão .....	364

<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>367</b>
------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>379</b>
--------------------------	------------

## **APÊNDICE**

<b>A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO FEDERATIVA APÓS 1988 .....</b>	<b>393</b>
---	------------

1	A Descentralização Fiscal e a Posição dos Estados .....	394
1.1	A autonomia dos Estados e a guerra fiscal .....	394
1.2	As transferências para os Estados reduziram as desigualdades regionais? .....	405
2	A Descentralização Fiscal Trouxe uma Maior Autonomia aos Municípios? .....	432
2.1	Os Municípios fizeram a arrecadação? .....	434
2.2	As transferências e os Municípios: autonomia ou dependência? .....	446

<b>ÍNDICE ALFABÉTICO .....</b>	<b>461</b>
--------------------------------	------------